

諮問庁：総務大臣

諮問日：令和2年8月21日（令和2年（行個）諮問第138号）

答申日：令和3年10月4日（令和3年度（行個）答申第77号）

事件名：本人が提出した特定日付け請願書等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書に記録された保有個人情報（以下「本件請求保有個人情報」という。）の開示請求に対し、別紙の2（1）に掲げる文書1ないし文書4（以下、順に「文書1」ないし「文書4」といい、併せて「本件文書1」という。）に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報1」という。）を特定し、開示した決定及び別紙の2（2）に掲げる文書（以下「本件文書2」という。）に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報2」という。）につき、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については、本件対象保有個人情報1を特定したこと及び本件対象保有個人情報2につき、開示請求に形式上の不備があるとして不開示としたことは、いずれも妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、令和2年6月10日付け情個審第1596号及び同第1597号により総務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分1」という。）及び不開示決定（以下「原処分2」といい、原処分1と併せて「原処分」という。）について、原処分の取消し及び開示請求された保有個人情報に付随する行政文書の保管に対する総務省行政文書管理規則（以下「行政文書管理規則」という。）違反行為いずれの是正措置も求める。

2 審査請求の理由（添付資料は省略する。）

（1）審査請求書

第一に、上記情個審第1596号について、

その理由は、総務省内でも行政文書管理規則による投書処理決裁メモなど行政文書を保管して公文書管理制度を整備しており、故意に処理すべき事件に該当しないかのような装い行政文書を作成しないなど職務上の著しい非行があつて、行政文書管理規則違反も公然と黙認され続けたること、社会通念上著しく不合理であり且つ正義に反する公権力の濫用であるから法的にも無効を謂わざるを得ない「特段の事情」である為。

（尚，令和元年12月24日付け第80回公文書管理委員会議事「2. 公文書監察室の活動報告等について」の配布資料では被監査部署・「各行政機関170部署のうち164部署（96.5%）が問題点等を指摘されている」現状が国内外マスメディアで公表されてあるが，（内部）監査対象はあくまで現に行政文書を作成・取得した各行政機関を対象としている現状であるから，法律上作成すべき行政文書を作成していない各行政機関での公文書管理に関する現状は極めて深刻であって既に担当委員・特定審議官の意見として，「各文書管理者が自己点検をしまして，総括文書管理者への報告その時点においては，例えば当該課あるいは室において特に改善を要する事項がないと申告いたしましても，その後，当該行政機関の部局が実際に監査を行ってみますと，必ずしも適当ではない例が，当該行政機関の内部監査で判明した例がある」との旨も上記議事2議事録にも改めて記載されてある「特段の経過」である。）

第二に，上記情個審第1597号について，

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律施行令（平成15年政令第548号。以下「令」という。）18条（手数料）では，同条2項「開示請求する者が次のいずれかに該当する複数の行政文書に記録されている保有個人情報の開示請求を一の開示請求書によって行うときは，前項の規定の適用については，当該複数の行政文書を一件の行政文書とみなす」と規定されており，同条2項2号では，「前号に掲げるもののほか，相互に密接な関連を有する複数の行政文書」との旨である。

本件保有個人情報開示請求では，基本文書となる請願書に明記されている行政機関より書類返戻されなかった一連の行政文書を例示して，その付随する行政文書の開示も含めて同目的の行政文書による「相互に密接な関連を有する複数の行政文書」という一の行政文書として申告，同目的による横断的解釈は実務上も容認されており開示手数料は300円で，令18条2項2号による「一の行政文書」としての開示手数料の法解釈は改めて適法と抗議する限りである。

（尚，提出済み参照資料のとおり，法務省でも同目的の行政文書は「一の行政文書」として事務が取り扱われている。）

（2）意見書

以下のとおり，申立人は令和2年（行個）諮問第138号理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）に対し，追加疎明資料及び法的根拠を以って諮問庁の反論に対する意見を申告します。

第一に，上記情個審第1596号について，

その理由は，総務省内でも行政文書管理規則による投書処理決裁メモなど行政文書を保管して公文書管理制度を整備しており，故意に処理すべき事件に該当しないかのように装い行政文書を作成しないなど職務上の

著しい非行があって、公文書管理法第二章に規定された「行政文書の管理」に反する本件理由説明書は行政文書管理規則違反も公然と黙認し続ける有責かつ違法な故意犯であり社会通念上著しく不合理であって且つ正義に反する公権力の濫用とは法的にも無効と謂わざるを得ない「特段の事情」である。

（尚、令和元年12月24日付け第80回公文書管理委員会議「2. 公文書監察室の活動報告について」の配布資料では被監査部署・「各行政機関170部署のうち164部署（96.5%）が問題点を指摘されている」現状が国内外マスメディアで公表されてあるが、（内部）監査対象はあくまで現に行政文書を作成・取得した各行政機関を対象としている現状であるから、法律上作成すべき行政文書を作成していない各行政機関での公文書管理に関する現状は極めて深刻であって、既に担当委員・特定審議官の意見として「各文書管理者が自己点検をしまして、総括文書管理者への報告その時点においては、例えば当該課あるいは室において特に改善を要する事項がないと申告いたしましても、その後、当該行政機関の部局が実際に監査を行ってみますと、必ずしも適当ではない例が、当該行政機関の内部監査で判明した例がある」との旨も上記議事2議事録にも改めて記載されてある「特段の経過」である。）

第二に、上記情個審第1597号について、

令18条（手数料）では、同条2項「開示請求する者が次のいずれかに該当する複数の行政文書に記録されている保有個人情報の開示請求を一の開示請求書によって行うときは、前項の規定の適用については、当該複数の行政文書を一件の行政文書とみなす」と規定されており、同条2項2号では、「前号に掲げるもののほか、相互に密接な関連を有する複数の行政文書」との旨であり、追加疎明資料のとおり、同種事案では既に総務省自ら自認した事実関係もある。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件事案の経緯

処分庁は、本件開示請求者（本件審査請求人）から、令和2年5月7日付け（同月11日受付）で、法に基づく「1. 令和2年3月28日付け総務省あて請願書及びその行政文書並びに請求した各書類（控）及び各行政文書 2. 令和2年4月19日付け情報公開・個人情報保護審査会あて請願書及びその行政文書並びに請求した各書類（控）及び各行政文書。但、FAX送信した苦情処理申立書関係も含むとする。」の開示請求を受けた。

本件については、上記のうち「2. 令和2年4月19日付け情報公開・個人情報保護審査会あて請願書及びその行政文書並びに請求した各書類（控）及び各行政文書。但、FAX送信した苦情処理申立書関係も含むとする。」（本件請求保有個人情報）の請求に関するものである。

処分庁においては、本件請求保有個人情報に該当する保有個人情報が記録された行政文書を管理する行政文書ファイルとして、令和2年（行個）諮問第51号及び同第58号に関する行政文書ファイルを保有しているが、それぞれ別の行政文書ファイルであるため、2件分の開示請求手数料が必要であるのに対し、本件開示請求には300円分の収入印紙が添付されていた。

これらのことを踏まえ、本件開示請求者に対し、請求内容を変更せず開示請求を維持する（300円分の収入印紙を追加して納付する）か、他の対応を希望するかについて選択を求めるとともに、令和2年6月15日（月）までに補正がなされない場合、当初納付された300円分の収入印紙を「令和2年（行個）諮問第51号に関する行政文書」に係る請求に充当する旨の求補正書を発出したが、収入印紙の追加納付はなされず、補正されなかったため、処分庁は開示請求手数料を「令和2年（行個）諮問第51号に関する行政文書」に係る請求に充当し、①請願書（令和2年4月19日付け）（文書1）、②令和2年（行個）諮問第51号に係る意見書及び「提出する意見書又は資料の取扱いについて」（令和2年4月19日付け）（文書2）、③苦情処理申立書（令和2年4月28日付け）（文書3）、④令和2年（行個）諮問第51号に係る「意見書受領の通知について」（令和2年5月8日付け）（控）（文書4）の文書を当該請求に係る対象保有個人情報として特定した上で、開示決定（令和2年6月10日付け情個審第1596号。原処分1）を行い、「令和2年（行個）諮問第58号に関する行政文書」に係る請求については、開示請求手数料未納であり、形式上の不備が補正されなかったことを理由として不開示決定（同日付け情個審第1597号。原処分2）を行った。

本件各審査請求は、原処分に対してなされたものである。

2 本件審査請求人の主張について

本件審査請求人は、審査請求書において、原処分1に対し、「総務省内でも行政文書管理規則による投書処理決裁メモなど行政文書を保管して公文書管理制度を整備しており、故意に処理すべき事件に該当しないかのように装い行政文書を作成しないなど職務上の著しい非行があつて、行政文書管理規則違反も公然と黙認され続けたること、社会通念上著しく不合理であり且つ正義に反する公権力の濫用であるから法的にも無効と謂わざるを得ない」と主張し、原処分2に対して、令18条2項及び同項2号（※）を示し、「本件保有個人情報開示請求では、基本文書となる請願書に明記されている行政機関より書類返戻されなかった一連の行政文書を例示して、その付随する行政文書の開示も含めて同目的の行政文書による「相互に密接な関連を有する複数の行政文書」という一の行政文書として申告、同目的による横断的解釈は実務上も容認されており開示手数料は300円であ

る」と主張している。

(※) 正しくは、令21条2項及び同項2号である。

3 本件各審査請求に対する諮問庁の見解

本件各審査請求は、原処分1に対しては、保有個人情報の特定の妥当性を、原処分2に対しては、形式上の不備があるとして不開示としたことの妥当性を争う趣旨であると解される。

- (1) 原処分1に関し、保有個人情報の特定の妥当性について改めて検討すると、当初の本件開示請求文言には、「令和2年4月19日付け情報公開・個人情報保護審査会あて請願書及びその行政文書並びに請求した各書類（控）及び各行政文書。但、FAX送信した苦情処理申立書関係も含むとする。」とあり、総務省情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）宛て請願書とは、令和2年（行個）諮問第51号及び同第58号の意見書の収受に関する内容が記載されているものである。

そのことを踏まえ、処分庁においては、「令和2年（行個）諮問第51号に関する行政文書」に係る請求に該当するものとして、文書1ないし文書4を保有しており、これらを特定したものであるが、本件審査請求人の「総務省内でも行政文書管理規則による投書処理決裁メモなど行政文書を保管して公文書管理制度を整備しており、故意に処理すべき事件に該当しないかのような装い行政文書を作成しないなど職務上の著しい非行がある」との主張については、行政文書管理規則において、必ずしも投書処理に係る決裁メモのような文書を作成しなければならないとする特段の規定はなく、そのような文書を作成・保有もしていない。

また、念のため、処分庁の執務室内の書庫、書棚、共用ドライブ等の探索を行ったが、処分庁において、文書1ないし文書4以外に当該請求に係る対象保有個人情報の存在を確認することはできなかった。

したがって、処分庁が、当該請求に係る対象保有個人情報として、文書1ないし文書4を特定し、全部を開示することとした原処分1は妥当である。

- (2) 原処分2に関し、形式上の不備について改めて検討すると、処分庁においては、諮問事件ごとに関係資料をそれぞれの行政文書ファイルに管理していることに加え、令和2年（行個）諮問第51号及び同第58号に係る文書については、請求人こそ同じであるものの、それぞれ諮問事件の内容は全く異なるものであり、本件審査請求人が主張する令21条2項2号の「相互に密接な関連を有する複数の行政文書」には当たらないと考える。また、本件審査請求人は、他省における例を挙げているが、他の行政機関の決定が原処分の妥当性を左右するものではない。

よって、請求を維持する場合には2件分の開示請求手数料が必要であ

るとした処分庁の対応に不自然，不合理な点はない。また，上記１のとおり，本件開示請求者から開示請求手数料の追納はなされなかった。

したがって，本件開示請求の形式上の不備が補正されなかったことを理由として行った原処分２は妥当である。

4 結論

以上のことから，本件各審査請求にはいずれも理由がなく，原処分を維持することが妥当であると考ええる。

第4 調査審議の経過

当審査会は，本件諮問事件について，以下のとおり，調査審議を行った。

- ① 令和２年８月２１日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年９月１８日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 令和３年８月２７日 審議
- ⑤ 同年９月２８日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は，本件請求保有個人情報の開示を求めるものであり，処分庁は，本件請求保有個人情報に該当する保有個人情報として，文書１ないし文書４（本件文書１）に記録された保有個人情報（本件対象保有個人情報１）を特定し，その全部を開示する決定（原処分１）及び本件文書２に記録された保有個人情報（本件対象保有個人情報２）につき，開示請求手数料の未納（形式上の不備）のため不開示とする決定（原処分２）を行った。

これに対し，審査請求人は，原処分の取消しを求めていると解されるところ，諮問庁は，原処分を維持することが妥当であるとしていることから，以下，原処分の妥当性について検討する。

2 原処分１（本件対象保有個人情報１の特定）の妥当性について

(1) 諮問書に添付された書類（求補正書（令和２年５月２６日付け）及び回答書（同月２８日付け）の写し等）によれば，本件開示請求から原処分に至るまでの間に処分庁が審査請求人に対して行った求補正及びこれに対する審査請求人の回答の経緯等は，おおむね上記第３の１のとおりであると認められ，これを覆すに足りる事情は認められない。

(2) 本件対象保有個人情報１の特定について，当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ，諮問庁は，おおむね以下のとおり補足して説明する。

ア 審査請求人が令和２年５月７日付けで総務省大臣官房総務課に送付した「保有個人情報開示請求書」には，「１．令和２年３月２８日付け総務省あて請願書及びその行政文書並びに請求した各書類（控）及

び各行政文書。2. 令和2年4月19日付け情報公開・個人情報保護審査会あて請願書及びその行政文書並びに請求した各書類（控）及び各行政文書。但，FAX送信した苦情処理申立書関係も含むとする。」と記載されていた。

上記開示請求のうち、「2.」（本件請求保有個人情報）については，情報公開・個人情報保護審査会事務局（以下「審査会事務局」という。）が保有する保有個人情報の開示請求であることから，審査会事務局において事務処理を行うこととされた。

イ 審査請求人は，令和2年4月19日付け「請願書」と題する文書（文書1）を審査会に送付し，同文書には，同日付けで審査会に送付した令和2年（行個）諮問第51号及び同第58号に係る各意見書（上記文書に同封）について，「本日付け意見書2件につき，貴庁期日印を押印された上で各書面一部の返信を求めてお願いいたします。」と記載されていた。

ウ 諮問庁では，理由説明書（上記第3の1）記載の求補正の経緯により，本件請求保有個人情報のうち，令和2年（行個）諮問第51号に関する行政文書に係る文書1ないし文書4を特定し，原処分1を行った。

エ 審査請求人は，審査請求書（第2の2（1））において，「総務省内でも行政文書管理規則による投書処理決裁メモなど行政文書を保管して公文書管理制度を整備しており（略）」と主張するが，理由説明書（上記第3の3（1））で説明したとおり，行政文書管理規則において，投書処理決裁メモを作成しなければならないとする規定はなく，審査会事務局が作成する情報公開・個人情報保護審査会事務局標準文書保存期間基準（以下「標準文書保存期間基準」という。）においても，当該文書に該当する規定はない。

（3）検討

ア 諮問庁から上記（2）イ掲記の請願書（文書1）及び各意見書（いずれも写し）の提示を受け，当審査会において確認したところによれば，上記（2）イの諮問庁の説明に符合する内容であると認められ，上記（1）に認定した求補正の経緯等と併せ考えると，本件文書1に記録された保有個人情報を本件対象保有個人情報1として特定したとする，上記第3の1並びに上記（2）ア及びウの諮問庁の説明に，特段不自然，不合理な点は認められず，これを覆すに足りる事情も認められない。

イ 審査請求人は，審査請求書（上記第2の2（1））において，原処分1に対し，「総務省内でも行政文書管理規則による投書処理決裁メモなど行政文書を保管して公文書管理制度を整備しており，故意

に処理すべき事件に該当しないかのような装い行政文書を作成しないなど職務上の著しい非行があって、行政文書管理規則違反も公然と黙認され続けたること、社会通念上著しく不合理であり且つ正義に反する公権力の濫用であるから法的にも無効と謂わざるを得ない」と主張するところ、諮問庁は、上記第3の3（1）において、行政文書管理規則には、必ずしも投書処理に係る決裁メモのような文書を作成しなければならないとする特段の規定はなく、そのような文書を作成・保有もしていない旨説明する。

諮問庁から、行政文書管理規則及び標準文書保存期間基準の提示を受け、その内容を確認したところ、上記及び上記（2）エの諮問庁の説明に符合する内容であり、これを覆すに足りる事情は認められない。

ウ 本件対象保有個人情報1の探索の範囲等については、上記第3の3（1）のとおりであり、その探索の範囲等は、特段の問題があるものとは認められない。

エ したがって、総務省において、本件対象保有個人情報1の外に令和2年（行個）諮問第51号に係る開示請求の対象として特定すべき保有個人情報を保有しているとは認められない。

3 原処分2の形式上の不備について

（1）上記第3の3（2）の諮問庁の説明について、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

ア 開示請求手数料は、法26条及び令21条1項1号の規定により、開示請求に係る保有個人情報が記録されている行政文書一件につき300円とされており（情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律（平成14年法律第151号）6条1項の規定により同項に規定する電子情報処理組織を使用して開示請求をする場合を除く。）、令21条2項において「一の行政文書ファイルにまとめられた複数の行政文書」（1号）又は「相互に密接な関連を有する複数の行政文書」（2号）の開示請求を一の開示請求によって行うときは、当該複数の行政文書を1件の行政文書とみなし、手数料は300円で足りることとされている。

イ 審査会事務局においては、従来から、各諮問事件はそれぞれ独立したものとして扱っており、今回、本件請求保有個人情報に該当する行政文書ファイルとして特定した令和2年（行個）諮問第51号及び同第58号は、それぞれ1件の審査請求に対する諮問事件として独立していることから、別々の行政文書ファイルで保管している。

ウ したがって、本件開示請求につき、上記イ掲記の令和2年（行個）

諮問第51号及び同第58号に関する行政文書ファイルは、上記アで述べる令21条2項の「一の行政文書ファイルにまとめられた複数の行政文書（1号）又は相互に密接な関連を有する複数の行政文書（2号）」のいずれにも該当せず、2件分の手数料が必要と判断した。

(2) これを検討するに、本件開示請求について処分庁が行った求補正の手続の経緯等は、上記2(1)に判断したとおりであり、その求補正の手続等に違法・不適切な点があるとまではいえない。また、令21条1項1号の規定内容を踏まえれば、上記(1)ア及びイの諮問庁の説明に、特段不自然、不合理な点は認められず、令和2年(行個)諮問第51号及び同第58号に係る行政文書は、相互に密接な関連を有するものとして1件の行政文書とみなすべきであるとはいえないことから、開示請求手数料については、文書ごとに1件として納付する必要があるものというべきであり、上記第3の3(2)の諮問庁の説明は首肯でき、本件対象保有個人情報2の開示請求には、開示請求手数料の未納という形式上の不備があるものと認められる。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

5 本件各決定の妥当性について

以上のことから、本件請求保有個人情報の開示請求につき、本件対象保有個人情報1を特定し、その全部を開示した決定及び本件対象保有個人情報2につき、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については、総務省において、本件対象保有個人情報1の外に開示請求の対象として特定すべき保有個人情報を保有しているとは認められないので、本件対象保有個人情報1を特定したことは妥当であり、本件対象保有個人情報2につき、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については、開示請求に開示請求手数料の未納という形式上の不備があると認められるので、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨

別紙

1 本件請求保有個人情報記録された文書

令和2年4月19日付け情報公開・個人情報保護審査会あて請願書及びその行政文書並びに請求した各書類（控）及び各行政文書。但，FAX送信した苦情処理申立書関係も含むとする。

2 本件対象保有個人情報1及び2が記録された文書

(1) 本件文書1（原処分1）

文書1 請願書（令和2年4月19日付け）

文書2 令和2年（行個）諮問第51号に係る意見書及び「提出する意見書又は資料の取扱いについて」（令和2年4月19日付け）

文書3 苦情処理申立書（令和2年4月28日付け）

文書4 令和2年（行個）諮問第51号に係る「意見書受領の通知について」（令和2年5月8日付け）（控）

(2) 本件文書2（原処分2）

「令和2年4月19日付け情報公開・個人情報保護審査会あて請願書及びその行政文書並びに請求した各書類（控）及び各行政文書。但，FAX送信した苦情処理申立書関係も含むとする。」のうち，令和2年（行個）諮問第58号に関する行政文書